BRIEF TO THE HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON FINANCE

FROM THE

FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES ON THE GOODS AND SERVICES TAX

SEPTEMBER 15, 1989
REVISED OCTOBER 10, 1989

EXECUTIVE SUMMARY OF THE FCM BRIEF ON

THE GOODS AND SERVICES TAX

1. In view of the widespread concern of the economic consequences of GST, the need for comprehensive public consultation, the requirement for new administrative structures and the time necessary for drafting legislation, FCM recommends a review of the implementation date now set at January 1, 1991.

2. Many critical issues affecting municipalities raised in the White Paper on Tax Reform of 1987 have been successfully resolved by negotiation between FCM and the Minister of Finance. The issue of self-supply has vanished and there are to be no special self-supply rules for municipalities. The definition of municipality is broad enough to include the various boards, commissions and special purpose bodies often established by municipalities to perform particular functions. Finally, most traditional municipal services will be tax exempt.

3. Notwithstanding these gains, the proposed mechanisms for implementation of GST for municipalities fall considerably short of the commitment made by the Minister of Finance to "no greater burden". The formula for establishing a rebate percentage fails to recognize administrative costs, cash flow costs, the effects of cascading taxes and the diversity of current tax burdens on municipalities.

4. Other issues to be resolved include the taxation of traditional municipal services of a quasi-commercial nature and inspection services, and the proposal that recreation services should be both tax exempt and taxable.

5. In view of the failure to recognize these considerations under 3 above, the FCM cannot accept the rebate mechanism as an appropriate technique of implementation and insists upon an exemption/certificate system whereby suppliers to municipalities can charge the appropriate lesser rate of tax.

THE FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES

The Federation of Canadian Municipalities (FCM) is the national voice of local government in Canada. Founded in 1937, the FCM represents municipalities of all sizes and in every part of the country. In excess of 500 local governments are FCM members representing 70% of the national population. In addition, all major provincial and territorial municipal associations participate.

Policy and program priorities are determined by the FCM's National Board of Directors comprising 65 elected municipal officials. On the issue of the proposed Goods and Services Tax (GST), FCM's position was endorsed by the National Board of Directors following recommendations from its Standing Committee on Municipal Finance. The FCM welcomes the opportunity to contribute to the consultation process regarding the proposed GST.

FCM has confined its intervention on GST to those matters of immediate interest to municipal administration. Thus we have adopted no position on the broad policy questions or the overall economic merits of the GST. However, at the meeting of the National Board of Directors on September 9, 1989, a resolution was adopted urging the Government of Canada to review its commitment to implementation of the GST in January 1991. In light of the pervasive concern about the economic consequences of GST, the need for comprehensive public consultation, the requirement for new administrative structures and the time necessary for drafting legislation, FCM recommends a postponement of the implementation date.

BACKGROUND

On November 30, 1987 following a detailed review of the June 18, 1987 White Paper on Tax Reform (the White Paper), FCM representatives presented a brief to the Honourable Michael Wilson.

The brief highlighted the basic and essential services provided by municipalities for the benefit of local residents and in pursuit of the public good. It noted that Canadian municipalities play a central role in Canada's social, economic, cultural and financial affairs. Despite their constitutional dependency, municipalities have evolved into de facto governments in their own right and effective partners in the governmental system.

The principal source of municipal revenue is the property tax. Property tax, because of its structure and application, is inflexible in implementation, inequitable in its effect, and unresponsive to the needs and circumstances of citizens.

In this context, the brief urged Mr. Wilson and the Government of Canada not to view local government as a major new source of revenue. The White Paper had done exactly that. The proposals contained therein proposed a whole range of new financial burdens on municipal operations, while providing no benefits.

Specifically, the proposals of the White Paper would have had the following effects:

1) A broad range of goods used widely in essential services supporting the health and safety of Canadians would be subject to federal sales tax for the first time. Examples include pollution control equipment, fire fighting equipment, transit vehicles, culverts and equipment used in providing sewer and water services.

2) A broad range of services provided by the private sector and used extensively in municipal operations which are not now taxed would become taxable including solid waste collection and disposal, engineering, planning, architectural, legal and audit services, road maintenance, snow clearing and removal and countless others.

3) Self-supplied services which are typically available from the private sector would be subject to an imputed value and fully taxed.

While hard numbers were difficult to come by, research conducted by Clarkson Gordon on behalf of FCM suggested that municipalities would suffer an incremental tax burden of at least $182 million assuming a tax rate of 8% and excluding the self supply problem. If the self supply issue were included, an additional burden in the order of hundreds of millions more would result. (Subsequent research has shown these figures to be too low.)

The self-supply proposals constituted a fundamental threat to local government activity. What the authors of the White Paper failed to understand was that almost all municipal operations can be contracted out. Effectively, then, all municipal operations could be deemed fully taxable. There would be nothing left in the tax system to distinguish public provision of essential services by local governments from commercial operations. The FCM argued that Canadians were not prepared to accept this challenge to

the fundamental concepts of local government autonomy, a cornerstone of our democratic system.

While raising serious concerns about the self-supply problem, the FCM recognized the need to ensure a level playing field between self-supply and private sector supply. The FCM wished to avoid a situation in which services provided in-house had a tax advantage over services provided by the private sector. The problem of reconciling the competing interests of the public and private sectors was the major problem which emerged as a result of the original White Paper.

Ten days following his meeting with FCM, and following consultations with the provinces, the Finance Minister announced his commitment that federal sales tax reform would be implemented in such a way as to constitute no additional burdens for municipalities. Specifically, the Minister affirmed, "the general principle that municipalities ... should not bear a greater tax burden under the national sales tax than they would under the existing sales tax regime. In other words, there would generally be the same degree of tax relief ... as under existing taxes".

In 1989 FCM retained the services of Price Waterhouse to explore mechanisms whereby the Minister's commitment could be implemented. Following the reaffirmation of the commitment and the federal budget of April 27, 1989, the results of the research undertaken by Price Waterhouse for FCM was presented to the Department of Finance. The brief is appended.

SUMMARY OF FCM'S MAY 31, 1989 BRIEF TO THE DEPARTMENT OF FINANCE

FCM's submission on May 31, 1989 to the Department of Finance was prepared in response to the April 27, 1989 federal budget document entitled Goods and Services Tax (**the Technical Paper**) and to the June 18, 1987 White Paper on Sales Tax Reform.

The following points highlight the key findings of that report:

- To meet the Minister's commitment that the reform of the federal sales tax system (FST) will impose no greater burden than before reform, Finance and the Federation of Canadian Municipalities must reach agreement on what the range of current burden is and on measures which will have the effect of maintaining all municipalities in no worse position than before reform.

* While the range of the current burden cannot be easily calculated, the best available research demonstrates that the current burden expressed as a percentage of the estimated base for the Goods and Services Tax (GST) is greater than 1% but less than 2%. Notwithstanding this, the following issues must be taken into consideration:

  - of the 4,400 municipalities in Canada, no two have the same annual FST burden; even municipalities in similar regions with similar populations will have different FST burdens because they have different shopping baskets

  - on a year to year basis each municipality's FST burden changes as a result of changes to the composition of its overall expenditure base and, of course, its total operating and capital expenditures

  - additional administration and cash flow costs associated with the GST rebate system would constitute a form of additional tax burden on municipalities

  - under a rebate system, municipalities would be exposed to paying an excess amount of provincial sales tax, that excess being calculated as a selling price times the federal rebate times the provincial sales tax rate in effect

* In consideration of all of these factors, if a rebate system is used, the rebate of GST should be such that the net effective GST rate is less than 1%

* if a separate rate of tax/certificate system is used, the rate of tax charged by suppliers to municipalities should be less than 2%

* expressed as the "rebate percentage" in the formula described in the Technical Paper, these figures would be more than 89% and more than 78% respectively.

THE TECHNICAL PAPER ON THE GOODS AND SERVICES TAX

In some areas, real progress has resulted from the exchanges between FCM and the Minister and his officials. We acknowledge the excellent progress made on the self-supply situation. We agree with the assessment of the Technical Paper that the self-supply issue has essentially vanished. Because municipalities are to be rebated a substantial part of the GST paid on inputs, private sector suppliers to municipalities will not be significantly disadvantaged. Put in other words, there will not be a significant incentive to municipalities to self-supply as a result of the implementation of GST. There is now no need for special self-supply rules.

We are pleased that the definition of municipality will be broad enough to include the boards, commissions and special purpose bodies often established by municipalities to perform particular functions. Moreover, the recognition that most traditional municipal services will be tax exempt, even where there is a fee for those services, represents considerable progress. We commend the Minister and his officials for their concurrence with our views in these important areas.

However, the Technical Paper proposes mechanisms for implementation with respect to municipalities which fall considerably short of the commitments made to the municipal world. Specifically, the rebate percentage is to be calculated using the following formula:

$$\text{Rebate Percentage} = \left[\frac{\text{1-Estimated 1991 FST liability without reform}}{\text{Estimated 1991 GST}} \right] \times 100$$

The inequities of this proposal are considerable and constitute a contradiction of the Minister's overall commitment.

INADEQUACIES OF THE TECHNICAL PAPER REBATE FORMULA

1. Ottawa to Impose Its Estimates

The first major problem is that the rebate percentage will be calculated using "federal estimates of the FST and GST liabilities" of municipalities. In our discussions, Finance officials agreed that FCM would have an opportunity to review the estimated 1991 FST liability without reform together with estimated GST liabilities, and that such a review would take into account the painstaking research the municipal sector has undertaken. Finance officials have described some of this research as "the best that could be done."

The Technical Paper states that the federal government will unilaterally make the determination, without consideration of the substantial body of research undertaken by FCM and its members.

2. Administrative Costs Ignored

Even more critical is the failure of the proposed formula to recognize the extraordinary administrative burden confronting municipalities under GST. We can identify at least four different types of tax collection and remittance requirements to which municipalities will be subjected.

To understand the administrative problem, one must understand the basic economy which motivates municipal operations. A municipality purchases its goods and services in bulk to the greatest extent possible. Municipalities will be faced with the daunting task of tracking the ultimate application of any good or service acquired in order to be able to determine the appropriate GST treatment. These various scenarios of treatment are sketched out below:

* Traditional services such as transit, water, and sewage treatment would not be taxed (exempt) under the proposed GST, but would claim a partial rebate on the tax paid on inputs.

* Commercially operated services such as a dining room which is operated as part of a sports or recreational complex would be fully taxed. All input credits would be claimed and the balance remitted.

- For typical zero rated situations such as the operation of a municipal medical clinic, some outputs may be tax free and a full claim may be made on input credits.

- In at least one case the Technical Paper proposes that a municipal service be both taxable and tax exempt. This curious situation is described further under "Other Issues" below.

The essential difficulty is to sort out how inputs relate to outputs in an integrated corporation.

The FCM notes that the federal government has made special provision for compensation to small business for its role in implementation of the GST. We can see no reason why consideration should not also apply to the municipal sector which will assume substantial administrative costs. The vast majority of municipalities are comparable to small business in terms of numbers of employees.

We cannot stress too strongly the magnitude of the administrative burden. Municipalities will have little choice but to substantially expand the accounting function.

3. Cash Flow Costs Ignored

The proposed formula does nothing to recognize the cash flow burden of a rebate mechanism. Essentially municipalities will pay the tax in advance and claim a rebate subsequently, thus being permanently out of pocket. Despite the agreement to pay interest on delayed refunds and the aspiration of the Department of Finance to implement a rebate system with a short turnaround time, we remain concerned with this intrusion into municipal reserves.

4. Cascading Taxes

Nor does the formula recognize the stacking effects with respect to provincial sales taxes. This effect, essentially a tax upon a tax, will further increase costs to municipalities beyond the amount recognized in the formula.

5. Inequitable Treatment Among Municipalities

As we have noted above, different municipalities have different shopping baskets and different FST burdens.

The Minister's reassurances to municipalities have been reasonably interpreted by individual municipalities to mean that they would face no additional burden. But such will not be the case. Because of differences in current FST burdens and the intent to treat municipalities as a homogeneous unit, the proposed formula will create a situation in which some municipalities will be winners and others will be losers under the proposed GST regime.

A prime example is the situation of small and rural municipalities of which the prime current function is road construction and maintenance. Because road work is largely exempt from any current federal sales tax burden, such municipalities pay almost no federal sales tax now. However, as a result of the proposed formula, they can expect a significantly greater GST burden. Effectively they will be among the major losers in the averaging approach.

While it may be convenient for Finance officials to deal with municipalities collectively, with no consideration for their individual characteristics, the outcome is that one **half** of municipalities will have a greater tax burden after the implementation of GST than before. The Minister's assurances, therefore, that there will be no harm to municipal corporations has not been met.

The FCM had suggested that this consideration ought to be weighed in setting the rate and that the rebate percentage be enhanced to offset the increased burden on the "losers". The proposed formula gives no consideration whatsoever to this key factor.

Therefore the formula explicitly contradicts the Minister's commitment.

OTHER ISSUES

1. Traditional Municipal Services of a Quasi-Commercial Nature

Another important issue omitted from the Technical Paper is the tax treatment of municipal services which may be traditional but nevertheless are quasi commercial in their nature. Some municipalities, for example, have operated telephone systems, natural gas distribution systems and hydro services as public utilities.

In many instances, such services have been treated as utilities for many decades. The Minister's commitment to no greater burden was reasonably interpreted by these municipalities to mean that these services would not be subject to increased tax. The Technical Paper states the contrary. The FCM has no immediate suggestions as to how this contradiction can be eliminated, save to say it is a contradiction generated not by the FCM's position, but by the Technical Paper proposals and the Minister's commitment.

2. Inspection Services

The Technical Paper makes reference to the practice of governments to provide assurances of health and safety to citizens through inspections. Municipalities conduct inspection services for such things as building safety and the hygiene of restaurants.

The Technical Paper argues that since such inspections are sometimes undertaken by government itself and on other occasions by a third party "as part of their commercial activity", in the interest of competitive equity, inspection fees will be taxable.

On this matter, the Technical Paper's argument is inconsistent. The above quotation stands in contradiction to the general statement on self-supply which states, "in view of the decision to provide selected public sector organizations with percentage rebates of tax, the potential bias towards self-supply has been greatly reduced. As a result, no special self-supply rules will be required for the public sector under GST." Why then an effective self-supply rule for inspection fees?

Moreover, when municipal inspections are carried out by private operators, the private sector inspector's only role is to provide information. Any action which arises from that information remains within the purview of the municipality. Thus the same tax treatment should be accorded as with other traditional municipal services.

Another curious inconsistency with the Technical Paper's approach has to do with health inspections. An inspection of a restaurant by a municipal health department will be viewed as a taxable service, whereas any medical treatment which may be occasioned by inadequate health standards will be tax exempt. Preventing illness as a public service is taxable but treating illness is not.

This section is also inconsistent with the Technical Paper's position that the regulation by governments of commercial and non commercial activity through licensing will be tax exempt. The provision of a licence to a restaurant may be intimately linked with the inspection services necessary to issue that licence. In many cases a municipality may charge one fee for the double function of providing an inspection service and issuing a licence or permit. To tax one but not the other is both illogical and impractical.

Since the function of inspecting is by definition a prerogative of government carried out as a public service, regardless of whom carries it out, inspection fees should be tax exempt. The case for application of GST to inspection service fees is untenable.

3. Recreation Services

Many municipalities operate recreation services for their citizens. A fee may be charged for such services, but in addition they are normally subsidized by municipalities out of general revenue. The concern motivating municipalities is the welfare of citizens and the need to provide reasonable opportunities for access, regardless of means.

The Technical Paper proposes that recreational services made available to adults for a fee will be subject to GST, while those made available to children and disabled or disadvantaged persons will be tax exempt. There are several problems.

First, serious accounting problems will emerge when one service is both subject to tax and tax exempt. Municipalities will have to keep detailed records on the ages of the users of recreational services in order to make a calculation of input tax credits for taxable services and of the available rebate for non-taxable services.

At best, the notion that a specific service will be taxed or not taxed according to the age of the recipient is bizarre. Inequities will arise because some municipalities charge no fee for recreational services, and among those which charge fees, there is great variety in the fee/subsidy ratio. The Technical Paper would tax adult Canadians at different rates, or not at all, for the same service, depending upon their municipality's policy on the financing of recreation services.

Recreation services do not operate in competition with the private sector, a position in which the Technical Paper seems to concur by exempting recreation services provided to children. The fundamental character of the service does not change with the age of the recipient of the service.

As a general principle, since municipalities supply recreation services as a public service and not as a commercial activity, and in the interest of administrative simplicity, such services must be tax exempt.

4. Rebate Mechanism not Accepted

In its submission of May 31st, the FCM discussed the two essential mechanisms whereby the additional burden on municipalities could be relieved. A rebate mechanism could be utilized, provided that some consideration was given to the associated costs. Alternately, an exemption/certificate system would be used whereby the rate of tax charged by suppliers to municipalities would be reduced to a certain level.

Because the Technical Paper studiously ignores all of the important considerations put forward by the FCM in its Brief of May 31, and because substantial new burdens on municipalities will derive as a result of the GST in explicit contradiction of the Minister's commitment, therefore the FCM must insist upon an exemption/certificate mechanism.

CONCLUSION

The Federation of Canadian Municipalities has adopted a reasonable posture on the implementation of GST from the beginning. We did not mount an argument in favour of a total tax exemption for municipal operations. Rather, we accepted that there was already a current tax burden

and we agreed to accept a scenario in which the current tax burden is carried forward but not increased. Our responsible posture has been met with constant assurances from the highest authority that a mechanism to achieve this would be found.

Because of our moderation and because these assurances have been so strong, we are badly disappointed by the contents of the Technical Paper which falls light years short of achieving the commitment made so often both in federal documents and by the Minister in the House of Commons.

The proposals in the Technical Paper constitute a substantial additional burden on Canadian municipalities. If the reassurances of this government are to be met, a new formula must be devised to take into consideration factors we have identified.

MÉMOIRE AU SUJET DE LA TAXE SUR LES PRODUITS ET SERVICES

PRÉSENTÉ AU

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

PAR LA

FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS

LE 15 SEPTEMBRE 1989
RÉVISÉ LE 10 OCTOBRE 1989

RÉSUMÉ DU MÉMOIRE DE LA FCM AU SUJET DE LA TAXE SUR LES PRODUITS ET SERVICES (TPS)

1. Vu les préoccupations que suscitent les conséquences économiques de la TPS, la nécessité d'une vaste consultation publique, le besoin de nouvelles structures administratives et le temps nécessaire à la rédaction d'une nouvelle loi, la FCM recommande qu'on modifie la date d'application fixée au 1er janvier 1991.

2. Plusieurs questions d'importance cruciale pour les municipalités, qui sont soulevées dans le Livre blanc sur la réforme fiscale de 1987, ont été réglées au moyen de négociations entre la FCM et le ministre des Finances. Le problème de la fourniture à soi-même s'est estompé, et il n'y aura à ce sujet aucune règle spéciale s'appliquant aux municipalités. La définition du mot "municipalité" est suffisamment étendue pour inclure les divers comités, commissions et organismes spéciaux souvent mis sur pied par les municipalités en vue de fonctions particulières. Enfin, la plupart des services municipaux habituels seront exonérés.

3. Malgré ces gains, les mécanismes proposés pour appliquer la TPS aux municipalités restent encore beaucoup en deçà de l'engagement pris par le ministre des Finances, de ne pas accroître le fardeau fiscal. La formule permettant d'établir le pourcentage de ristourne ne tient pas compte des frais d'administration, des coûts de décaissement, des effets des taxes en cascade, ainsi que de la diversité des fardeaux fiscaux qui pèsent actuellement sur les municipalités.

4. Les autres questions à résoudre comprennent la taxation des services municipaux habituels qui sont d'une nature quasi commerciale ainsi que des services d'inspection, et la proposition que les services récréatifs devraient être à la fois exonérés et taxables.

5. Comme ces considérations ne sont pas prises en ligne de compte au paragraphe 3 ci-dessus, la FCM ne peut admettre que le mécanisme de ristourne est un instrument approprié d'application de la taxe. Aussi insiste-t-elle pour que soit mis en place un système d'exemptions ou de certificats qui permettrait aux fournisseurs des municipalités d'appliquer le plus faible taux d'imposition approprié.

LA FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) est le porte-parole des gouvernements locaux au Canada. Instituée en 1937, la FCM compte des municipalités de toutes tailles, de toutes les parties du pays. Elle englobe plus de 500 administrations qui représentent 70 pour cent de la population nationale. De plus, toutes les associations provinciales et territoriales de municipalités importantes en font partie.

Les priorités en matière de politiques et de programmes sont établies par le Conseil national d'administration de la FCM, qui compte 54 élus municipaux. Au sujet de la taxe proposée sur les produits et services (TPS), la position de la FCM a été endossée par le Conseil national d'administration suite aux recommandations de son comité permanent sur les finances municipales. La FCM est heureuse de pouvoir participer au processus de consultation relatif à la TPS.

En ce qui concerne la TPS, la FCM a limité son intervention aux aspects qui touchent de près l'administration municipale. Nous n'avons adopté aucune position sur les questions générales de politique ou sur le bien-fondé de la TPS pour l'économie en général. Toutefois, à la réunion du 9 septembre du Conseil national d'administration, une résolution a été adoptée exhortant le gouvernement du Canada à réviser son engagement à appliquer la TPS en janvier 1991. Étant donné l'inquiétude générale au sujet des conséquences économiques de la TPS, le besoin d'une consultation publique globale, la nécessité de nouvelles structures administratives et le temps nécessaire à la rédaction de mesures législatives, la FCM recommande de différer la date d'entrée en vigueur.

HISTORIQUE

Le 30 novembre 1987, suite à un examen détaillé du Livre blanc sur la réforme fiscale du 18 juin 1987 (le Livre blanc), des représentants de la FCM ont présenté un mémoire à l'honorable Michael Wilson.

Le mémoire mettait en lumière les services fondamentaux et essentiels assurés par les municipalités à leurs citoyens et en vue du bien public. On y signalait que les municipalités canadiennes jouent, au Canada, un rôle central dans les affaires sociales, économiques, culturelles et financières. Malgré leur dépendance sur le plan constitutionnel, les municipalités sont devenues des gouvernements de fait et à part entière ainsi que des partenaires efficaces des autres paliers de gouvernement.

La principale source de recettes fiscales des municipalités est l'impôt foncier. En raison de sa structure et de son mode de perception, cet

impôt est d'une application rigide, a des effets inéquitables et ne correspond pas aux besoins et conditions de vie des citoyens.

Dans ce contexte, le mémoire exhortait M. Wilson et le gouvernement du Canada à ne pas considérer le gouvernement local comme une nouvelle source importante de recettes. C'est exactement ce que le Livre blanc a fait. Les propositions qui y étaient contenues proposaient toute une gamme de nouveaux fardeaux financiers frappant les activités municipales, tandis qu'il n'en découlait aucun avantage.

Plus précisément, les propositons du Livre blanc auraient les effets suivants :

l) Une vaste gamme de biens utilisés en grande quantité dans les services essentiels, pour la santé et la sécurité des Canadiens, seraient frappés par la taxe fédérale de vente pour la première fois. Ce serait le cas, par exemple, de l'équipement de contrôle de la pollution et de lutte contre les incendies, des véhicules de transport en commun, des ponceaux et du matériel servant à assurer les services d'eau potable et d'égouts.

2) De très nombreux services fournis par le secteur privé et destinés en grande partie aux municipalités, ne sont pas taxés actuellement mais le deviendraient - comme la cueillette et l'élimination des déchets solides, les services d'ingénierie, d'urbanisme, d'architecture, les services de contencieux et de vérification comptable, l'entretien des rues, le déblaiement et l'enlèvement de la neige, et nombre d'autres.

3) Les services fournis à elles-mêmes par les municipalités, lesquels sont normalement assurés par le secteur privé, seraient pleinement taxés sur la base d'une valeur théorique.

Bien qu'il ait été difficile d'en arriver à des chiffres précis, les recherches effectuées par la firme Clarkson Gordon au nom de la FCM laissent voir que le fardeau fiscal des municipalités s'accroîtrait d'au moins 182 millions de dollars, en supposant un taux d'impôt de 8 pour cent, et en ne tenant pas compte de la fourniture des municipalités à elles-mêmes. Mais, si on incluait cette fourniture, il en résulterait un autre fardeau de centaines de millions de dollars environ. (Des recherches subséquentes ont démontré que ces chiffres étaient trop conservateurs.)

Les propositions relatives à la fourniture à soi-même constituent une menace fondamentale à l'activité du gouvernement local. Ce que les auteurs du Livre blanc n'ont pas compris, c'est que presque tous les services municipaux peuvent être confiés à forfait. De ce fait, tous les travaux pourraient être jugés imposables. Le régime fiscal ne ferait aucune

distinction entre les activités commerciales et la fourniture de services essentiels par le secteur public (c'est-à-dire les municipalités). La FCM soutient que les Canadiens ne sont pas prêts à accepter que soient mis en cause les concepts fondamentaux de l'autonomie municipale, pierre angulaire de notre système démocratique.

Tout en exprimant de sérieuses inquiétudes au sujet du problème de la fourniture à soi-même, la FCM reconnaît la nécessité d'assurer des règles du jeu équitables entre la fourniture à soi-même et l'achat de services du secteur privé. La FCM veut éviter que les services de sources internes aient l'avantage sur ceux qui sont fournis par le secteur privé. La conciliation des intérêts rivaux des secteurs public et privé est le plus important problème issu du Livre blanc original.

Dix jours après sa rencontre avec les représentants de la FCM, et après les consultations qui ont suivi avec les provinces, le ministre des Finances a annoncé qu'il s'engageait à appliquer la réforme de la taxe fédérale de vente de façon qu'elle ne constitue pas un fardeau additionnel pour les municipalités. Il a affirmé, plus précisément, que «le principe général selon lequel les municipalités... ne devraient pas subir un fardeau fiscal plus lourd sous le régime de la taxe de vente nationale que sous le régime actuel. En d'autres termes, elles jouiraient du même degré d'allègement fiscal... que sous le régime actuel de taxation».

En 1989, la FCM a retenu les services de la firme Price Waterhouse pour examiner les mécanismes qui permettraient de donner suite à l'engagement du Ministre. Après la réaffirmation de cet engagement et l'exposé du budget fédéral du 27 avril 1989, les résultats des recherches effectuées par Price Waterhouse pour la FCM ont été présentés au ministère des Finances. Voir en appendice le mémoire à ce sujet.

RÉSUMÉ DU MÉMOIRE DU 31 MAI 1989 PRÉSENTÉ PAR LA FCM AU MINISTERE DES FINANCES

Le mémoire de la FCM présenté le 31 mai 1989 au ministère des Finances a été préparé en réponse à un document du budget fédéral du 27 avril 1989, intitulé Taxe sur les produits et services et au Livre blanc sur la réforme de la taxe de vente, en date du 18 juin 1987.

Voici les faits saillants des principales conclusions de ce rapport :

* Pour s'assurer que l'engagement du Ministre, selon lequel la réforme du régime de la taxe fédérale de vente (TFV) ne constituera pas, pour les municipalités, un fardeau plus considérable qu'avant, le ministère des Finances et la Fédération canadienne des municipalités doivent en

venir à une entente sur l'incidence du fardeau actuel et sur les mesures qui auront pour effet de maintenir toutes les municipalités dans une position qui ne sera pas pire qu'avant la réforme.

* Bien qu'il ne soit pas facile de calculer le poids du fardeau actuel, les meilleures recherches disponibles démontrent que le fardeau actuel, exprimé en pourcentage de la base estimative de la taxe sur les produits et services (TPS), dépasse 1% mais est inférieur à 2%. Néanmoins, les facteurs suivants doivent être pris en considération :

  - Sur les 4 400 municipalités du Canada, il n'y en a pas deux pour lesquelles la taxe fédérale de vente (TFV) représente le même fardeau annuel. Celui-ci sera différent même pour les municipalités de régions semblables, avec des populations équivalentes, parce que leurs achats sont différents.

  - D'une année à l'autre, le fardeau que constitue la TFV pour chaque municipalité fluctue par suite des changements à la composition des dépenses à laquelle elle s'applique et, bien entendu, en fonction des dépenses totales de fonctionnement et d'investisement des municipalités.

  - Les frais additionnels d'administration et de décaissement découlant du système de ristourne de la TPS, constitueraient une forme de fardeau fiscal additionnel pour les municipalités.

  - Avec un système de ristourne, les municipalités seraient exposées à payer un montant excédentaire en taxe de vente provinciale, qui serait calculé sur le prix de vente, multiplié par la ristourne fédérale et par le taux de la taxe de vente provinciale en vigueur.

* Compte tenu de tous ces facteurs, si un système de ristourne est appliqué, la ristourne de la TPS devrait être telle que le taux net de cette taxe serait inférieur à 1%.

* Si un taux d'imposition distinct ou un certificat fiscal est employé, le taux de la taxe appliqué par les fournisseurs aux municipalités devrait être inférieur à 2%.

* Exprimé en «pourcentage de la ristourne» dans la formule décrite dans le document technique, ces chiffres dépasseraient respectivement 89% et 78%.

LE DOCUMENT TECHNIQUE AU SUJET DE LA TAXE SUR LES PRODUITS ET SERVICES

Dans certains domaines, de véritables progrès ont résulté des échanges entre la FCM et le Ministre et ses hauts fonctionnaires. Nous constatons d'ailleurs une grande amélioration en ce qui a trait à la fourniture à soi-même. Nous convenons que, conformément à l'évaluation contenue dans le document technique, la question de la fourniture à soi-même s'est en grande partie estompée. Comme les municipalités se verront remettre une part importante de la taxe sur les produits et services (TPS) payée sur les intrants, les fournisseurs du secteur privé faisant affaire avec les municipalités ne seront pas trop désavantagés. En d'autres termes, les municipalités seront fortement encouragées à se fournir à elles-mêmes des services par suite de l'application de la TPS. Il n'y a donc plus nécessité, pour l'instant, de règlements spéciaux relatifs à la fourniture à soi-même.

Nous sommes heureux que la définition de «municipalité» soit assez étendue pour comprendre les conseils, commissions et organismes à buts spéciaux, souvent établis par les municipalités à des fins particulières. De plus, l'acceptation que les services municipaux usuels soient exonérés de la taxe, même lorsqu'un droit est exigé pour ces services, représente un progrès considérable. Nous nous réjouissons que le Ministre et ses hauts fonctionnaires aient abondé dans notre sens au sujet de ces aspects importants.

Quoi qu'il en soit, pour les municipalités, le document technique propose des mécanismes qui sont loin de correspondre aux engagements pris à l'égard du monde municipal. Plus précisément, le pourcentage de la ristourne sera calculé d'après la formule suivante :

$$\text{Pourcentage de la ristourne} = \left[\frac{\text{l-TFV estimative payable en 1991 sans la réforme}}{\text{TPS estimative en 1991}} \right] \times 100$$

Les injustices de cette proposition sont considérables et viennent en contradiction avec l'engagement général du Ministre.

LACUNES DE LA FORMULE DE RISTOURNE DU DOCUMENT TECHNIQUE

1. Ottawa imposerait ses chiffres estimatifs

Le premier problème important est que le pourcentage de la ristourne sera calculé au moyen des «estimations fédérales de la TFV et de la TPS dues au fisc» par les municipalités. Dans nos entretiens, les hauts fonctionnaires du ministère des Finances sont convenus que la FCM aurait l'occasion d'examiner les montants estimatifs dus au titre de la taxe fédérale de vente en 1991 sans l'application de la réforme, ainsi que les sommes estimatives à payer pour la TPS, et qu'un tel examen tiendrait compte de la recherche laborieuse que le secteur municipal a entreprise. Les hauts fonctionnaires du ministère des Finances ont dit de cette recherche qu'elle est «la meilleure qu'on puisse faire».

Le Livre blanc note que le gouvernement fédéral fixera unilatéralement la formule de détermination de la ristourne, sans tenir compte de la quantité énorme de recherches effectuées par la FCM et ses membres.

2. Les coûts administratifs n'entrent pas en ligne de compte

Ce qui est encore plus grave, c'est que la formule proposée ne reconnaît pas le fardeau administratif extraordinaire qui incombera aux municipalités avec la TPS. Nous pouvons nommer au moins quatre genres différents de perception de taxes et d'exigences de remise auxquels les municipalités devront se conformer.

Pour bien saisir le problème administratif, il faut comprendre l'économie fondamentale qui motive le fonctionnement des municipalités. Une municipalité achète ses biens et services en vrac dans la mesure du possible. Les municipalités devront faire face à la tâche décourageante de retracer la dernière application de tout bien ou service acquis, afin de pouvoir en déterminer le traitement approprié au titre de la TPS. Les divers scénarios de traitement sont exposés brièvement ci-dessous :

* Les services usuels comme les transports en commun, l'adduction d'eau et le traitement des égouts ne seraient pas imposés en vertu de la TPS proposée, mais pourraient donner droit à une ristourne partielle sur la taxe payée sur les intrants.

* Les services commerciaux, comme une salle à manger qui est exploitée dans un complexe sportif ou récréatif, seraient taxés intégralement. Tous les crédits applicables aux intrants seraient

réclamés et le solde remis.

* Pour les situations où la taxe s'appliquerait à un taux nul - comme l'exploitation de cliniques médicales municipales - certains produits et services pourraient être exonérés et une pleine réclamation pourrait être présentée afin de recouvrer les crédits accordés aux intrants.

* Dans au moins un cas, le Document technique propose qu'un service municipal soit à fois imposable et non imposable. Cette situation curieuse est décrite plus longuement ci-dessous sous la rubrique «Autres questions».

La principale difficulté est de trouver comment les intrants se combinent dans la production d'une entreprise (municipalité) intégrée.

La FCM fait remarquer que le gouvernement fédéral a prévu une disposition spéciale pour indemniser les petites entreprises en raison du rôle qu'elles jouent dans la mise en application de la TPS. Nous ne comprenons pas pourquoi il ne devrait pas en être ainsi également pour le secteur municipal qui assumera des coûts administratifs importants. La grande majorité des municipalités sont comparables à de petites entreprises du point de vue du nombre d'employés.

Nous ne pouvons trop insister sur l'ampleur du fardeau administratif. Les municipalités n'auront d'autre chose à faire que d'agrandir leur service de comptabilité.

3. Les frais de décaissement n'entrent pas en ligne de compte

La formule proposée ne tient nullement compte des frais de décaissement qu'entraînera le mécanisme de ristourne. En fait, les municipalités paieront la taxe d'abord et réclameront ensuite une ristourne, ce qui constituera une sorte d'avance permanente. Malgré l'engagement du ministère des Finances à verser de l'intérêt sur les remboursements en retard et son désir de mettre en place un système prévoyant le paiement de la ristourne dans un court délai, nous demeurons inquiets de cette ponction sur les réserves municipales.

4. Taxes en cascade

La formule ne reconnaît pas plus l'effet en cascade des taxes de vente provinciales. Cet effet, qui revient à taxer une taxe, augmentera davantage les coûts des municipalités au-delà du montant prévu dans la formule.

5. Traitement inéquitable entre les municipalités

Comme nous l'avons signalé ci-dessus, différentes municipalités font des achats différents et ont des fardeaux différents de TFV. L'assurance que le Ministre a donnée à plusieurs reprises aux municipalités signifiait aux yeux de certaines qu'elles n'auraient pas à faire face à un fardeau additionnel. Mais ce ne sera pas le cas. A cause des différences dans les fardeaux actuels de la TFV et de l'intention du gouvernement de traiter les municipalités comme un bloc homogène, la formule proposée créera une situation qui fera de certaines municipalités des gagnantes et d'autres des perdantes, sous le régime proposé de la taxe sur les produits et services.

Un exemple important est la situation des petites villes et des collectivités rurales dont la principale fonction courante est la construction et l'entretien des routes. Comme les travaux de voirie sont en grande partie exonérés de tout fardeau que pourrait constituer la taxe fédérale de vente actuelle, ces municipalités ne paient actuellement à peu près pas de taxes fédérales de vente. Cependant, avec la formule proposée, elles peuvent s'attendre que la taxe sur les produits et services représentera un fardeau beaucoup plus lourd. En fait, elles seront parmi les plus désavantagées par la méthode d'établissement d'une moyenne.

Bien qu'il puisse être commode, pour les hauts fonctionnaires des Finances, de traiter collectivement avec les municipalités, sans se préoccuper des caractéristiques de chacune, il en résultera que la moitié des municipalités subiront un fardeau fiscal plus lourd après qu'avant la mise en application de la TPS. En conséquence, l'assurance du Ministre qu'il ne sera pas fait de tort aux corporations municipales n'a pas été respectée.

La FCM avait proposé que ce facteur-clé soit considéré lors de l'établissement du taux et que le pourcentage de la ristourne soit accru afin d'atténuer le fardeau imposé aux «perdants». Or, la formule proposée n'en tient nullement compte.

En conséquence, la formule est en contradiction flagrante avec l'engagement du Ministre.

AUTRES QUESTIONS

1. Services municipaux usuels d'une nature quasi commerciale

Une autre question importante omise dans le document technique est

le traitement réservé par la TPS aux services municipaux qui sont peut-être usuels, mais dont la nature est quasi commerciale. Certaines municipalités, par exemple, ont exploité des services de téléphone, de distribution de gaz naturel et d'électricité, comme services d'utilité publique.

Dans bien des cas, de tels services publics ont été traités comme tels pendant bien des décennies. L'engagement du Ministre, suivant lequel la TPS n'alourdirait pas le fardeau fiscal des municipalités, a été interprété logiquement par ces villes comme signifiant que ces services ne subiraient pas d'augmentation de taxe. Le document technique dit le contraire. La FCM n'a pour l'instant aucune proposition à faire quant à la façon d'éliminer cette contradiction, sauf que celle-ci n'est pas générée par la position de la FCM, mais par les propositions du document technique et l'engagement pris par le Ministre.

2. Services d'inspection

Le document technique fait mention de la coutume des gouvernements d'assurer aux citoyens des services d'hygiène publique et de santé par le biais d'inspections. Les municipalités effectuent des visites d'inspection dans des domaines comme la sécurité des bâtiments et l'hygiène des restaurants.

Le document technique allègue que, étant donné que de telles inspections sont parfois effectuées par le gouvernement même et, en d'autres occasions, par des tiers «dans le cadre d'activités commerciales», alors pour préserver l'équité concurrentielle, les frais d'inspection seront taxables.

Sur ce point, l'argument invoqué par le document technique n'est pas logique. La citation ci-dessus vient en contradiction avec l'énoncé général sur la fourniture à soi-même, qui stipule que «vu la décision d'accorder une ristourne de taxe à des organismes sélectionnés du secteur public, les distorsions possibles en faveur des fournitures à soi-même sont sensiblement réduites. Par conséquent, aucune règle spéciale sur les fournitures à soi-même ne sera nécessaire dans le secteur public aux fins de la TPS». Comment justifier alors l'application d'une règle relative à la fourniture à soi-même pour les frais d'inspection?

De plus, lorsque les inspections municipales sont effectuées par des services privés, le seul rôle de l'inspecteur, dans ce cas, est de fournir de l'information. Toute mesure qui découle de cette information demeure de la compétence municipale. C'est pourquoi le même traitement fiscal devrait être accordé à l'inspection qu'aux autres services municipaux usuels.

Une autre anomalie étrange que présente le document technique concerne les inspections en matière d'hygiène publique. La visite d'un restaurant par le représentant d'un service d'hygiène municipal sera considérée comme un service taxable, tandis que tout traitement médical occasionné par des normes d'hygiène insuffisantes sera exonéré. La prévention de la maladie, comme service public, est imposable, mais son traitement ne l'est pas.

Cette section est également inconciliable avec la position du document technique, d'après laquelle la réglementation des activités commerciales ou non, au moyen de permis émis par les gouvernements, serait exemptée. L'octroi d'un permis à un restaurant peut être intimement lié aux services d'inspection nécessaires pour émettre ce permis. Dans bien des cas, une municipalité peut imposer un droit pour la double fonction de fournir un service d'inspection et d'émettre une licence ou permis. Taxer l'un et non l'autre est à la fois illogique et irréalisable.

Comme le service d'inspection est, par définition, une prérogative gouvernementale assuré comme service public, indépendamment de l'organisme qui s'en charge, les frais d'inspection devraient être exonérés. L'argument en faveur de l'application de la TPS aux services d'inspection est à la fois illogique et insoutenable.

3. Services récréatifs

Bien des municipalités offrent à leurs citoyens des services récréatifs. Des frais peuvent être exigés pour ces services, mais ils sont en outre habituellement subventionnés par les municipalités, à même les revenus généraux. Ce qui motive les municipalités, c'est le bien-être des citoyens et le besoin d'offrir des possibilités raisonnables d'accès, sans tenir compte des moyens.

Le document technique propose que les services récréatifs offerts aux adultes moyennant des frais d'inscription soient sujets à la TPS, tandis que ceux qui sont offerts aux enfants et aux personnes handicapées ou aux personnes défavorisées ne le soient pas. Plusieurs problèmes se posent.

En premier lieu, de graves problèmes de comptabilité surgiront quand un service sera à la fois imposable et non imposable. Les municipalités devront tenir des dossiers détaillés de l'âge des usagers des services récréatifs afin de pouvoir calculer les crédits pour la taxe sur les intrants s'appliquant aux services taxables, ainsi que la ristourne disponible pour les services non taxables.

La notion qu'un service particulier sera taxé ou non selon l'âge du bénéficiaire est pour le moins bizarre. Il se produira des injustices car certaines municipalités ne demandent rien pour leurs services récréatifs et, parmi celles qui le font, le rapport frais-subvention varie beaucoup. Si l'on en croit le document technique, les Canadiens seraient imposés à différents taux, ou pas du tout, pour le même service, selon la politique de leur municipalité sur le financement des services récréatifs.

Les services récréatifs ne font pas concurrence au secteur privé, ce dont le document technique semble convenir en exonérant ces services fournis aux enfants. Le caractère fondamental du service ne change pas avec l'âge du bénéficiaire de celui-ci.

Dans l'ensemble, on peut dire qu'en principe, vu que les municipalités fournissent des services récréatifs en tant que service public et non sous forme d'activité commerciale, et pour simplifier les tâches administratives, de tels services devraient être exonérés.

4. Rejet du méchanisme de ristourne

Dans son mémoire du 31 mai, la FCM traite des deux mécanismes essentiels qui permettraient d'alléger le fardeau additionnel des municipalités. Un mécanisme de ristourne pourrait être utilisé, à la condition qu'on tienne compte des coûts connexes. D'autre part, un système d'exemptions et de certificats serait utilisé et permettrait de ramener à un certain niveau le taux de la taxe appliquée par les fournisseurs aux municipalités.

Comme le document technique a «soigneusement» évité de tenir compte des considérations importantes mises de l'avant par la FCM dans son mémoire du 31 mai, et parce que le fardeau fédéral des municipalités augmentera considérablement à cause de la TPS, en contradiction flagrante avec l'engagement du Ministre, la FCM se doit d'insister sur l'implantation d'un système d'exemption et de certificats.

CONCLUSION

La Fédération canadienne des municipalités a adopté, dès le début, une position raisonnable à l'égard de l'implantation de la TPS. Nous n'avons pas réclamé une exemption totale de la taxe pour les services municipaux. Nous avons plutôt accepté le fait qu'il existe déjà un fardeau fiscal, et nous sommes convenus d'accepter un scénario qui permettrait de le

maintenir, mais non de l'accroître. Notre attitude raisonnable nous a valu de constantes assurances des plus hautes autorités qu'un mécanisme serait mis au point pour nous donner satisfaction.

En raison de notre position modérée et parce que ces assurances ont été si fermes, nous sommes amèrement désappointés par le contenu du document technique, qui est bien loin de correspondre à l'engagement, si souvent répété, dans les documents fédéraux et exprimé par le Ministre à la Chambre des communes.

Les propositions que renferme le document technique représentent un lourd fardeau additionnel pour les municipalités canadiennes. S'il veut donner suite à ses déclarations rassurantes, le gouvernement doit élaborer une formule qui tienne compte des facteurs que nous avons énoncés.